

# 国务院办公厅关于印发 国务院 2021 年度立法工作计划的通知

国办发〔2021〕21 号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

《国务院 2021 年度立法工作计划》已经党中央、国务院同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

国务院办公厅  
2021 年 5 月 27 日

（本文有删减）

## 国务院 2021 年度立法工作计划

2021 年是中国共产党成立 100 周年，是实施“十四五”规划和 2035 年远景目标的开局之年，开启全面建设社会主义现代化国家新征程，向第二个百年奋斗目标进军。国务院 2021 年度立法工作的总体要求是：在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平法治思想，全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，坚持稳中求进工作总基调，立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，推动高质量发展，系统谋划、统筹推进立法工作，加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法，不断提高立法质量和效率，为推进国家治理体系和治理能力现代化、全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障，以优异成绩庆祝建党 100 周年。

### 一、深入学习贯彻习近平法治思想

中央全面依法治国工作会议明确了习近平法治思想在全面依法治国中的指导地位。习近平法治思想内涵丰富、论述深刻、逻辑严密、系统完备，从历史和现实相贯通、国际和国内相关联、理论和实际相结合上深刻回答了新时代为什么实行全面依法治国、怎样实行全面依法治国等一系列重大问题。习近平法治思想是顺应实现中华民族伟大复兴时代要求应运而生的重大理论创新成果，是马克思主义法治理论中国化最新成果，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，是全面依法治国的根本遵循和行动指南。要认真学习领会习近平法治思想，吃透基本精神、把握核心要义、明确工作要求，切实把习近平法治思想贯彻落实到行政立法工作全过程和各方面。

要坚持党对立法工作的领导，推进党的领导制度化、法治化，通过法治保障党的路线方针政策有效实施。要坚持以人民为中心，积极回应人民群众新要求新期待，系统研究谋划和解决立法领域人民群众反映强烈的突出问题。要坚持推进科学立法，加快形成完备的法律规范体系，积极推进国家安全、科技创新、公共卫生、生物安全、生态文明、防范风险、涉外法治等重要领域立法，健全国家治理急需的法律制度、满足人民日益增长的美好生活需要必备的法律制度，以良法善治保障新业态新模式健康发展。要贯彻落实建设法治

中国、法治政府、法治社会相关规划纲要，有效发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用。

## 二、围绕“十四五”时期经济社会发展目标任务，科学合理安排立法项目

党的十九届五中全会明确了未来五年经济社会发展的指导思想、基本原则、目标要求、主要任务和重大举措，描绘了到2035年基本实现社会主义现代化的远景目标。在行政立法工作中，必须主动对标“十四五”时期经济社会发展目标任务，加强重要领域立法，为促进经济社会平稳健康发展提供有力法治保障。

为推动经济发展取得新成效，提请全国人大常委会审议粮食安全保障法草案，制定国务院关于加强农产品批发市场监督管理的规定、供销合作社条例、稀土管理条例，修订商用密码管理条例。计量法修订草案、公路法修订草案、铁路法修订草案预备提请全国人大常委会审议。预备修订收费公路管理条例。

为推动改革开放迈出新步伐，提请全国人大常委会审议增值税法草案、消费税法草案、关税法草案、反垄断法修正草案，制定市场主体登记管理条例、非存款类放贷组织监督管理条例、私募投资基金监督管理条例、证券期货行政执法当事人承诺制度实施办法，修订企业信息公示暂行条例。发展规划法草案、电信法草案、统计法修正草案、中国人民银行法修订草案、商业银行法修订草案、反洗钱法修订草案、保险法修订草案、招标投标法修订草案预备提请全国人大常委会审议。预备制定非银行支付机构条例。健全规范平台企业发展、数据收集使用管理等方面的法律制度。

为推动社会文明程度得到新提高，提请全国人大常委会审议文化产业促进法草案，修订水下文物保护管理条例、地名管理条例。广播电视法草案预备提请全国人大常委会审议。

为推动生态文明建设实现新进步，提请全国人大常委会审议黄河保护法草案，制定地下水管理条例、河道采砂管理条例、碳排放权交易管理暂行条例，修订土地管理法实施条例、放射性同位素与射线装置安全和防护条例。能源法草案预备提请全国人大常委会审议。

为推动民生福祉达到新水平，提请全国人大常委会审议社会救助法草案、突发公共卫生事件应对法草案、传染病防治法修订草案、国境卫生检疫法修订草案、职业教育法修订草案、农产品质量安全法修订草案，制定消费者权益保护法实施条例、社会保险经办管理服务条例、生物技术研究开发安全管理条例、生物医学新技术临床研究和转化应用管理条例、社会组织登记管理条例、建设工程抗震管理条例，修订人体器官移植条例、殡葬管理条例。学前教育法草案、药师法草案、进出境动植物检疫法修正草案预备提请全国人大常委会审议。

为推动国家治理效能得到新提升，提请全国人大常委会审议国务院组织法修订草案、突发事件应对法修订草案、治安管理处罚法修订草案、行政复议法修订草案、审计法修正草案，制定关键信息基础设施安全保护条例、数据安全条例、领事保护与协助条例、无人驾驶航空器飞行管理暂行条例。原子能法草案、机关运行保障法草案、仲裁法修订草案、人民警察法修订草案、监狱法修订草案预备提请全国人大常委会审议。研究推进网络犯罪防治立法。

深化国防和军队改革需要提请全国人大及其常委会审议的法律草案，以及需要制定、修订的行政法规，适时提请国务院、中央军委审议。

抓紧做好政府职能转变、“放管服”改革、“证照分离”改革、优化营商环境等涉及的法律法规清理工作。

为实行高水平对外开放，开拓合作共赢新局面，推动构建新型国际关系和人类命运共同体，开展有关国际条约审核工作。

对于党中央、国务院交办的其他立法项目，抓紧办理，尽快完成起草和审查任务。

对于其他正在研究但未列入立法工作计划的立法项目，由有关部门继续研究论证。

### 三、完善立法体制机制，以良法善治推动高质量发展

坚持党中央对立法工作的集中统一领导。党的领导是推进全面依法治国的根本保证。要增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，自觉把立法工作放在党和国家工作大局中来考虑、来谋划、来推进，确保党中央重大决策部署在立法工作中得到全面贯彻落实。要严格执行重大立法事项向党中央请示报告制度，凡需要由党中央研究的重大立法事项，以及立法中涉及重大体制、重大政策调整问题的，按照规定及时向党中央请示报告。立法工作计划、重要立法项目按照要求提交中央全面依法治国委员会审议。

把新发展理念贯穿到立法工作全过程和各方面。发展是我们党执政兴国的第一要务。在行政立法工作中，要立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，为推动高质量发展提供有力保证。要坚持在法治下推进改革，在改革中完善法治，坚持立法先行，立改废释并举，推动改革决策与立法修法协调联动。要坚持系统观念，加强前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进，系统开展立法工作和配套制度建设。要统筹发展和安全，增强机遇意识和风险意识，树立底线思维，防范化解立法领域重大风险挑战。

抓住提高立法质量这个关键。发展要高质量，立法也要高质量。要提高科学立法水平，改进调查研究工作，加强立法效果评估，增强法律法规的及时性、系统性、针对性、有效性。要深化民主立法实践，充分发挥人大代表、政协委员等作用，积极探索有效听取公民、企业、社会组织意见建议的方式和渠道，加强基层立法联系点建设。要提升依法立法能力，全面准确把握宪法精神和上位法规定，及时修改清理不符合上位法规定的法规规章，确保法律体系内部衔接协调。

提升法规规章备案审查工作质效。备案审查是一项符合中国国情的重要立法监督制度。要加强备案审查制度和能力建设，全面完善制度规范、理顺工作机制、贯通工作体系、强化制度刚性，不断提高法规规章备案审查工作科学化、制度化、规范化水平。要着重对地方性法规、地方政府规章、部门规章是否与党中央的重大决策部署不相符或者与国家的重大改革方向不一致，是否违反法定程序、是否超越法定权限、是否违反上位法规定等进行审查，对发现的问题坚决依法作出处理，切实维护国家法制统一、尊严、权威。

加大行政立法宣传力度。立法宣传是推动全民守法的有效途径。要讲好立法故事，引导社会各方面广泛参与立法，把立法过程变为宣传法律法规的过程。要创新方式方法，运用新媒体、新技术做好立法宣传工作，加强对新出台法律法规的解读，回应群众关切，增进社会认同，推动全民守法。要加强对民法典和疫病防治、野生动物保护、公共卫生安全等与经济社会发展和人民群众利益密切相关的法律法规的宣传和解读工作，不断提升全体公民法治意识和法治素养。

### 四、抓好立法工作计划的贯彻执行

国务院各部门要高度重视立法工作计划的贯彻执行，加强组织领导、完善工作机制、压紧压实责任、密切沟通协调，推动行政立法工作加速、提质、增效。

起草部门要提高送审稿质量，严格按照立法法、行政法规制定程序条例等的规定，做好向社会公开征求意见工作，及时上报送审稿、立法评估报告等材料，为审查、审议等工作预留合理时间。送审稿涉及其他部门的职责或者与其他部门关系紧密的，应当与有关部

门充分协商，涉及部门职责分工、行政许可、财政支持、税收优惠政策的，应当征得机构编制、审改、财政、税务等相关部门同意。上报送审稿前，起草部门应当与司法部做好沟通，如实说明征求意见、协调分歧等情况。未沟通就报送送审稿的，司法部可以就是否启动审查工作向国务院提出建议。

司法部要加强与起草部门的沟通，及时跟踪了解立法工作计划执行情况，加强组织协调和督促指导。有关部门报送的送审稿存在行政法规制定程序条例规定的退件情形的，司法部可以按照规定将送审稿退回起草部门重新研究。对于争议较大的立法事项，司法部要加大协调力度、提高协调层级、妥善处理分歧。经过充分协调仍不能达成一致意见的，司法部、起草部门应当及时按程序报告。

附件：《国务院 2021 年度立法工作计划》明确的立法项目及负责起草的单位

附件

## 《国务院 2021 年度立法工作计划》明确的 立法项目及负责起草的单位

### 一、拟提请全国人大常委会审议的法律案（18 件）

1. 粮食安全保障法草案（发展改革委、粮食和储备局起草）
2. 增值税法草案（财政部、税务总局起草）
3. 消费税法草案（财政部、税务总局起草）
4. 关税法草案（财政部、海关总署起草）
5. 文化产业促进法草案（文化和旅游部起草）
6. 黄河保护法草案（水利部、发展改革委起草）
7. 社会救助法草案（民政部、财政部起草）
8. 突发公共卫生事件应对法草案（卫生健康委起草）
9. 反垄断法修正草案（市场监管总局起草）
10. 传染病防治法修订草案（卫生健康委起草）
11. 国境卫生检疫法修订草案（海关总署起草）
12. 职业教育法修订草案（教育部起草）
13. 农产品质量安全法修订草案（农业农村部起草）
14. 国务院组织法修订草案（国务院办公厅、司法部起草）
15. 突发事件应对法修订草案（司法部组织起草）
16. 治安管理处罚法修订草案（公安部起草）
17. 行政复议法修订草案（司法部起草）
18. 审计法修正草案（审计署起草）

此外，发展规划法草案、电信法草案、广播电视法草案、能源法草案、学前教育法草案、药师法草案、原子能法草案、机关运行保障法草案、计量法修订草案、公路法修订草案、铁路法修订草案、统计法修正草案、中国人民银行法修订草案、商业银行法修订草案、

反洗钱法修订草案、保险法修订草案、招标投标法修订草案、进出境动植物检疫法修正草案、仲裁法修订草案、人民警察法修订草案、监狱法修订草案等预备提请全国人大常委会审议。

## 二、拟制定、修订的行政法规（28件）

1. 国务院关于加强农产品批发市场监督管理的规定（司法部起草）
2. 供销合作社条例（供销合作总社起草）
3. 稀土管理条例（工业和信息化部起草）
4. 市场主体登记管理条例（市场监管总局起草）
5. 非存款类放贷组织监督管理条例（人民银行起草）
6. 私募投资基金监督管理条例（证监会起草）
7. 证券期货行政执法当事人承诺制度实施办法（证监会起草）
8. 地下水管理条例（水利部起草）
9. 河道采砂管理条例（水利部起草）
10. 碳排放权交易管理暂行条例（生态环境部起草）
11. 消费者权益保护法实施条例（市场监管总局起草）
12. 社会保险经办管理服务条例（人力资源社会保障部、医保局起草）
13. 生物技术研究开发安全管理条例（科技部起草）
14. 生物医学新技术临床研究和转化应用管理条例（卫生健康委起草）
15. 社会组织登记管理条例（民政部起草）
16. 建设工程抗震管理条例（住房城乡建设部起草）
17. 关键信息基础设施安全保护条例（网信办、工业和信息化部、公安部起草）
18. 数据安全管理条例（网信办组织起草）
19. 领事保护与协助条例（外交部起草）
20. 无人驾驶航空器飞行管理暂行条例（中央军委联合参谋部、交通运输部起草）
21. 商用密码管理条例（修订）（密码局起草）
22. 企业信息公示暂行条例（修订）（市场监管总局起草）
23. 水下文物保护管理条例（修订）（文化和旅游部、文物局起草）
24. 地名管理条例（修订）（民政部起草）
25. 土地管理法实施条例（修订）（自然资源部起草）
26. 放射性同位素与射线装置安全和防护条例（修订）（生态环境部起草）
27. 人体器官移植条例（修订）（卫生健康委起草）
28. 殡葬管理条例（修订）（民政部起草）

此外，预备制定非银行支付机构条例，修订收费公路管理条例。

## 三、拟完成的其他立法项目

1. 深化国防和军队改革需要提请全国人大及其常委会审议的法律草案，以及需要制定、修订的行政法规
2. 政府职能转变、“放管服”改革、“证照分离”改革、优化营商环境等涉及的法律法规清理项目
3. 党中央、国务院交办的其他立法项目